



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 18 marzo 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota n. 7347 del 17 febbraio 2015, con la quale la Provincia di Mantova ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;
vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;
udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata il Presidente della Provincia di Mantova richiede un parere sulla corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 420, lettera g), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che a decorrere dal 1° gennaio 2015 vieta alle province delle regioni a statuto ordinario di attribuire incarichi di studio e consulenza.

Richiamata la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015 in cui si precisa che il predetto divieto riguarda tutte le tipologie di incarico previste dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si pongono i seguenti quesiti.

1. Se il divieto in questione riguarda anche l'affidamento di incarichi previsti quali studi specialistici da assegnare a consulenti esterni all'ente nell'ambito di un progetto approvato dall'Unione Europea e pertanto finanziati al 100 per cento con fondi dell'UE, progetto per il quale la Provincia ha sottoscritto accordi di cooperazione il cui mancato rispetto determinerebbe un grave danno a tutto il partenariato Si precisa al riguardo che il mancato conferimento degli incarichi previsti comprometterebbe la realizzazione di attività progettuali condivise nonché la conclusione nei ristretti tempi previsti (il che dovrà essere giustificato alla Commissione UE) e determinerebbe la perdita dei contributi finanziari europei (non solo quelli destinati agli incarichi in questione ma anche, di conseguenza, ad altre attività del progetto) oltre al mancato riconoscimento delle spese relative al personale interno.
2. Nel caso si reputi che il divieto di affidare nuovi incarichi operi anche per incarichi finanziati con fondi UE, al fine di determinare se sia possibile o meno completare le procedure di affidamento intraprese si chiede di conoscere l'ambito temporale di applicazione della norma con riferimento alle seguenti diverse ipotesi:
 - determinazione di approvazione dell'avviso di selezione e del disciplinare relativi all'incarico da affidare approvata dal Dirigente competente, resa esecutiva dal Settore Finanziario e pubblicata all'Albo pretorio e sul sito Internet della Provincia prima dell'entrata in vigore della norma;
 - determinazione di approvazione dell'avviso di selezione e del disciplinare relativi all'incarico da affidare approvata dal Dirigente competente e resa esecutiva dal Settore

Finanziario ma pubblicata all'Albo pretorio e sul sito Internet della Provincia dopo l'entrata in vigore della norma.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Presidente della Provincia, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta in esame può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge dirette al contenimento della spesa pubblica.

merito

L'esame del merito della questione sottesa ai quesiti formulati richiede di precisare la portata applicativa della disposizione cui all'art. 1, comma 420, lettera g), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, vieta alle province delle regioni a statuto ordinario di attribuire incarichi di studio e consulenza.

Si tratta di stabilire, in primo luogo, se il divieto in questione si estenda anche agli incarichi di consulenza affidati a professionisti esterni all'ente, finanziati interamente da fondi comunitari nell'ambito di progetti approvati dall'Unione Europea.

A tal fine conviene richiamare brevemente il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca il predetto divieto, stretto tra le concorrenti esigenze di contenimento della spesa degli enti locali in genere e di riorganizzazione degli enti provinciali in particolare.

Gli enti territoriali, come è noto, sono stati chiamati a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Governo nazionale attraverso l'imposizione di una serie di misure legislative dirette alla riduzione delle spese.

Tali misure hanno riguardato, tra l'altro, le spese per il conferimento di incarichi a soggetti esterni all'ente che la legge dello Stato, con ripetuti e non sempre coerenti interventi realizzati nel corso degli ultimi 10 anni, ha assoggettato a prescrizioni particolarmente restrittive in ordine ai presupposti e alle procedure di affidamento, nonché ad un pregnante sistema di controlli interni ed esterni anche di tipo sanzionatorio.

Il conferimento di incarichi "esterni" è stato inoltre sottoposto a stringenti limiti di spesa per effetto di ulteriori disposizioni di coordinamento della finanza pubblica (applicabili, sia pure in via di principio, anche agli enti locali) che hanno tuttavia riservato un trattamento differenziato agli incarichi di studio e consulenza rispetto agli altri incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Si deve precisare, seguendo le indicazioni fornite anche dalla giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 6/CONTR/2005) che gli incarichi di studio e consulenza, assieme a quelli di ricerca, richiedono prestazioni di alta specializzazione a professionisti normalmente estranei ai ruoli della dell'amministrazione, distinguendosi sotto questo profilo dagli altri incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti per l'espletamento di mansioni ordinarie e riconducibili, come tali, alla più ampia categoria dei rapporti di lavoro c.d. flessibili (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 1051/2010/COMP).

L'art. 6, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha stabilito, in particolare, che a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza sostenuta dalle pubbliche amministrazioni non possa essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009 (ulteriori limiti di spesa per incarichi di studio consulenza e ricerca sono stati, più recentemente, fissati dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 e dall'art. 14, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).

L'art. 9, comma 28, dello stesso decreto n. 78/2010, di contro, consente alle amministrazioni pubbliche di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Le disposizioni sopra richiamate, applicabili in via di principio anche agli enti locali, come sancito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 139 del 4 giugno 2012, sono state oggetto

di numerose pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti intese a precisarne l'ambito di applicazione.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 7/CONTR/2011, hanno affermato, per quanto di interesse ai fini del presente parere, che dai limiti fissati dall'art. 6, comma 7, del decreto legge n. 78/2010 in materia di incarichi di studio e consulenza *"debbono essere esclusi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici e privati. Diversamente si finirebbe con l'impedire le spese per studi e consulenze, seppur integralmente finanziata da soggetti estranei all'ente locale, in ossequio al principio di universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente"*.

Le Sezioni regionali di controllo, sulla base delle medesime argomentazioni, hanno più volte ammesso l'esclusione delle spese c.d. "eterofinanziate" anche dai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010 con riferimento ai contratti di lavoro flessibile (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 371/2012/PAR).

Ciò detto, si tratta di stabilire se la stessa esclusione possa ammettersi anche rispetto al divieto di conferire incarichi di studio e consulenza, espressamente sancito dall'art. 1, comma 420, lettera g), della legge n. 190/2014.

Si ritiene di dover verificare, al riguardo, se eventuali eccezioni al divieto in parola, che non emergono dalla lettera della legge, possano essere invece ricavate dal sistema normativo per effetto di una interpretazione funzionale della disposizione citata.

Quest'ultima, infatti, si pone a conclusione di una serie di divieti diretti a precludere la possibilità di instaurare nuovi rapporti di lavoro con le Province, interessate, come è noto, dal processo di riforma e riordino delle funzioni avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 e tutt'ora in corso di definizione.

Il divieto di assunzione a carico delle Province sussisteva, peraltro, ancor prima dell'intervento della legge di stabilità del 2015 per effetto dell'art. 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 secondo il quale *"nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato"*.

La Sezione delle Autonomie di questa Corte, con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG, ha precisato che trattasi di una disposizione che *"esula da motivazioni strettamente finanziarie per collocarsi su un piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il Legislatore ha ritenuto corretto e doveroso cristallizzare la struttura burocratica (nel comparto risorse umane) dello stesso, in vista dell'accennata soppressione [...] la norma, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, mira ad anticipare giuridicamente la stessa condizione di impossibilità di fatto all'assunzione che deriverebbe dall'eventuale estinzione dell'ente"*.

I divieti introdotti dalla legge di stabilità per il 2015 non sembrano tuttavia essere ispirati dalla medesima finalità di "razionalità organizzativa" evidenziata dalla deliberazione citata.

Essi appaiono infatti preordinati non tanto (o non solo) al riordino delle Province (peraltro ancora in attesa di conoscere il quadro completo delle proprie funzioni) quanto piuttosto a conseguire risparmi di spesa nella dimensione del coordinamento della finanza pubblica.

Tale assunto trova conferma anche nella Circolare ministeriale n. 1 del 30 gennaio 2015, contenente le *"Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane"*. *Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"*.

Vi si legge, infatti, che *"la previsione del comma 420 è da collegare alla misura del comma 418 che dispone per le province e per le città metropolitane una significativa e progressiva riduzione della spesa corrente"* in quanto chiamate a concorrere al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.

La stessa legge di stabilità per il 2015, ai commi 421 e seguenti, prevede la riduzione del 50 e del 30 per cento della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedente verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni.

Se dunque la finalità della disposizione di cui al comma 420, lettera g) è quella di conseguire un risparmio di spesa pubblica non vi sarebbe motivo di includere nel divieto anche le spese per studi e consulenze finanziati con fondi di provenienza comunitaria, secondo l'insegnamento delle Sezioni Riunite con la citata deliberazione n. 7/CONTR/2011, così da consentire alla Provincia di affidare, nel rispetto dei presupposti di legge, incarichi a soggetti esterni nell'ambito di progetti già approvati dall'Unione Europea.

Si deve ulteriormente considerare che la realizzazione di tali progetti richiede spesso competenze specialistiche estranee alle ordinarie mansioni del personale interno e il cui impiego, tramite il conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni all'amministrazione, dovrà trovare adeguata rappresentazione nella predisposizione del budget da sottoporre all'approvazione dei competenti organi comunitari ai fini del riconoscimento del relativo finanziamento.

La Circolare ministeriale sopra citata del resto, mentre estende il divieto di instaurare rapporti di lavoro flessibile anche al caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea, ritenendo che per i progetti connessi a tali fondi possa utilizzarsi il personale già in servizio, non ripropone la medesima precisazione per il divieto di attribuire incarichi di studio e consulenza.

Appare poi di tutta evidenza che a seguito dell'approvazione del progetto con il relativo budget di spesa e della stipulazione della successiva convenzione con i competenti organi dell'Unione europea, l'ente assuma una serie di obblighi il cui mancato adempimento potrebbe esporre lo

stesso, oltre che a responsabilità nei confronti degli eventuali partner, anche alla perdita dei finanziamenti conseguiti con un grave danno per le proprie finanze.

Alla luce delle predette considerazioni si può pertanto affermare, in risposta al primo quesito formulato, che il divieto di cui all'art. 1, comma 420, lettera g) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella misura in cui sia preordinato a conseguire risparmi di spesa, non impedisca alla Provincia di conferire incarichi di studio e consulenza a soggetti esterni all'amministrazione la cui spesa sia interamente finanziata da fondi comunitari nell'ambito di un progetto già approvato dai competenti organi dell'Unione Europea.

Si deve peraltro ritenere che, per il futuro, la partecipazione delle Province a progetti finanziati con fondi europei debba essere valutata con riferimento all'assetto istituzionale e al quadro normativo scaturente all'esito del definitivo riordino di tali enti.

La risposta fornita priva di rilevanza la problematica prospettata con il secondo quesito.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 18 marzo 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
il 30/03/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)